



Reactie LTO en POV op internet consultatie Programma ter ondersteuning wijziging van de Omgevingswet (maatwerk aanpak PAS-projecten)

Algemeen

Hierbij reageert LTO Nederland en de POV op de maatwerk aanpak PAS projecten. Op 29 mei 2019 ging het PAS programma onderuit. Daardoor kwamen duizenden bedrijven die exact gedaan hebben wat de overheid vroeg in een illegale situatie terecht. Het is voor ons onbestaanbaar dat er 7 jaar later voor deze bedrijven nog steeds geen oplossing is en dat dit voorgestelde programma daar ook weer nauwelijks een oplossing voor biedt. Dat er onvoldoende oplossingen zijn is niet alleen onze mening maar staat ook in het voorliggende programma beschreven. Het programma verschuift feitelijk het systeemfalen naar individuele ondernemers, terwijl de overheid in onze ogen wettelijk verantwoordelijk blijft voor legalisatie. Dat raakt aan rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel.

Als er niets fundamenteels verandert aan de aanpak van dit kabinet komt er van de legalisatie van de PAS-melders weinig tot niets terecht. We hopen dan ook dat de voorstellen die het kabinet rond de zomer gaat presenteren wel vernieuwend genoeg zijn om Nederland van het slot te halen en zodat ook de PAS melders en alle andere bedrijven zonder geldige toestemming maar die te goeder trouw gehandeld hebben gelegaliseerd kunnen worden. Het huidige conceptprogramma voldoet daar in ieder geval niet aan.

Emissie PAS Melders zitten al in de AERIUS modellen.

Het legaliseren van PAS melders is een papieren exercitie. De emissies zitten in alle reken- en emissiemodellen en door de legalisatie komt er “feitelijk” geen emissie bij. Bovendien zit het overgrote deel van PAS melders verder weg van Natura 2000 gebieden. Dat zouden juist plekken moeten zijn waar de veehouderij mogelijkheden heeft.

Natuurtoestemmingsvervangende besluiten

In het rapport ‘Meer dan papier’ van Houthoff advocaten, dat begin 2025 in opdracht van LTO Nederland is opgesteld, is al een voorstel uitgewerkt om PAS-melders en bedrijven met een positieve weigering op een eenvoudige manier te legaliseren door deze meldingen en weigeringen aan te duiden als natuurtoestemmingsvervangende besluiten in de zin van art 2.4 invoeringswet Natuur omgevingswet. Helaas heeft het kabinet dit voorstel niet overgenomen. LTO Nederland ziet dit nog steeds als een kansrijke optie om deze groepen op korte termijn te legaliseren. PAS-melders handelden conform overheidsbeleid en de emissies zijn onderdeel van de bestaande feitelijke depositie en legalisatie is daarom in belangrijke mate een formalisering van de bestaande situatie.



Bouwstenenrapport emissiereductie landbouw

Een bredere en fundamentele oplossing voor de hele stikstofproblematiek zit ook in het Houthoffrapport. Daarna zijn ook samen met de provincies, VNG, Unie van Waterschappen en het NAJK voorstellen ontwikkeld in het Bouwstenenrapport Emissiereductie Landbouw. Geborgde emissiereductie en aanpassing van wet- en regelgeving moeten ervoor zorgen dat Nederland van het slot komt. In ruil voor een daling van de emissies moet de wetgeving aangepast worden en boeren handelingsperspectief geboden worden. Natuurlijk is de kern van de habitatrichtlijn dat de natuur niet achteruit mag gaan en verbeterd moet worden. Gebiedsgerichte natuurmaatregelen zijn nodig en behoren onderdeel te zijn van het volledige programma, maar de vergunningverlening moet er niet op gebaseerd worden. Boeren kunnen verantwoordelijk gehouden worden voor een daling van de emissies maar niet hoe het precies gaat met de natuur. Dat is namelijk van vele factoren afhankelijk. Het loskoppelen van vergunningverlening aan de toestand van de natuur wordt niet alleen door de Bouwsteenpartners bepleit maar is ook een centrale boodschap in het wetenschappelijke stikstofrapport '[De Nederlandse stikstofcrisis, van verwarring naar verbinding](#)'.

Tot onze grote teleurstelling kiest de Minister bij dit concept legalisatieprogramma vooralsnog niet voor die benadering en daarmee blijven we gevangen in het huidige stikstofframe. Dat blijkt o.a. uit de één na laatste alinea op pagina 3 van het conceptprogramma waar wordt aangegeven, dat additionaliteit niet kan worden ingevuld omdat de natuur juist verslechterd is of op pagina 4 waarin wordt aangegeven dat in sommige gevallen de oplossingen beperkt zullen zijn. Zolang de huidige systematiek met de KDW's en bijbehorende wetgeving en de redeneerlijnen niet wordt aangepast, werken we aan een oneindig plan waarbij veel gebieden inclusief een 25 kilometer-zone niet van het slot zullen komen. Het gevolg is dat veel PAS melders niet gelegaliseerd worden. Dat leidt tot veel onzekerheid, stilstand en mogelijk geen bedrijfsovernames.

Spoedwet

We roepen het kabinet op om uiterlijk vóór de zomer 2026 wetsvoorstellen in procedure te brengen, die per 1 januari 2027 in werking treden, en die voorzien in:

1. Juridische borging van de legaliseerbaarheid van PAS-melders; door de besluiten aan te duiden als natuurtoestemmingsvervangende besluiten;
2. De KDW uit de wet te halen gaat en erin plaats van te werken met emissiedoelen voor sectoren en bedrijven en een beperkte zonering rondom Natura 2000 gebieden;
3. Het introduceren van een rekenkundige ondergrens;



4. Vastlegging van een afdwingbaar tijdpad in wet- en regelgeving, zodat de uitvoering van legalisatie en vergunningverlening niet opnieuw wordt uitgesteld;
5. Natuurherstelmaatregelen te nemen maar vergunningverlening niet te koppelen aan de toestand van de natuur;
6. Het vergunnen van innovaties in de veehouderij weer op gang te brengen.

Dit moet leiden tot een juridisch sluitende oplossing voor alle PAS-melders zodat dat legalisatie niet beperkt blijft tot een deel van de doelgroep.

Verificatieproces

We onderschrijven de deadlines van 1 oktober 2026 (informatieverstrekking) en 15 januari (besluitvorming) van het verificatieproces. PAS melders hebben een aantal jaren de tijd gehad om de benodigde informatie aan te leveren en ook RVO heeft voldoende tijd gehad om te besluiten over de verschillende dossiers. Het afronden van het verificatieproces helpt ook om in beeld te brengen wat er aan papieren stikstofruimte nodig is om de PAS melders te legaliseren.

Het bieden van een passende oplossing

Het Ministerie is voornemens om voor maart 2028 een passende oplossing te vinden voor de PAS melders. Dat is een goed voornemen en dwingt ook tot snelle afhandeling van iedere casus. De aanpak moet zich vooral richten op de PAS melders die hun veehouderij willen continueren. Basisuitgangspunt moet volgens ons zijn dat positief geverifieerde PAS-melders stikstofruimte krijgen uit de stikstofbank van de overheid. Als dat door overmacht niet mogelijk is, komen de andere opties in beeld. Veehouders kunnen zelf natuurlijk vrijwillig kiezen voor een andere optie als dat beter past in hun toekomstig bedrijfsmodel.

We ondersteunen het idee dat iedere PAS melder een plan moet indienen voor 1 maart 2028. Dan moet ook helder zijn of er voldoende stikstof uit de stikstofbank beschikbaar is. Is die er niet, dan moet er nog steeds voldoende handelingsperspectief zijn voor de bedrijven die door willen gaan. Intern en extern salderen zijn opties waaruit veehouders zouden moeten kunnen kiezen. Ook zijn er goede en adequate extensiverings- en investeringsregelingen nodig. Voor intern salderen is het belangrijk dat stalsystemen en managementmaatregelen vergund kunnen worden. Er moeten dus “passende beoordelingen” voor stalsystemen en managementmaatregelen beschikbaar zijn.

Omdat het handelingsperspectief nu ontbreekt en het kabinet (nog) geen samenhangende oplossingsrichting kiest, wordt de kans aannemelijk dat er voor veel PAS melders geen passende oplossing gevonden wordt. Ze hebben dan in de praktijk geen andere mogelijkheid hebben dan (gedeeltelijk) stoppen. Vrijwillige beëindiging is wat ons betreft een optie maar mag niet de impliciete uitkomst zijn van een ondeugdelijk vergunningstelsel. Dat vinden wij onacceptabel. Het Rijk blijft in samenwerking met de provincies verantwoordelijk voor het legaliseren van de PAS melders en alle andere



bedrijven die te goeder trouw hebben gehandeld maar geen vergunning hebben. Die belofte moet gestand gedaan worden. In onze ogen is het een blijvende verplichting om een oplossing te vinden voor alle PAS melders. Die verantwoordelijkheid kan niet afgeschoven worden omdat de overheid denkt dat additionaliteit niet in alle gevallen voor 1 maart 2028 ingevuld kan worden. De door Houthoff voorgestelde oplossing van natuurtoestemmingsvervangende besluiten kan altijd nog als alternatief ingezet worden.

Overige opmerkingen

Om PAS melders tegemoet te komen aan de extra kosten die ze moeten maken kunnen subsidieregelingen opengesteld worden. In het conceptprogramma hangt het van de specifieke provincie af of ze in aanmerking komen. We stellen in dit kader een landelijke investeringsregeling voor zodat iedere PAS-melder er gebruik van kan maken.

Ook het omschakelen naar biologisch wordt in het conceptprogramma als mogelijke oplossing gezien. We juichen het toe als bedrijven omschakelen naar biologisch en daardoor gelegaliseerd kunnen worden. Voor de bedrijven zelf is het daarnaast belangrijk dat de markt dit toelaat. We constateren wel dat op basis van het huidige vergunningstelsel, wat gericht is op het verlagen van emissies in de stal, het niet eenvoudig zal zijn om daarmee bedrijven te legaliseren. We denken graag mee hoe dit vereenvoudigd kan worden.

De meeste PAS melders zitten ver van Natura 2000 gebieden. Ons lijkt het dan ook onwaarschijnlijk dat deze locaties vanwege Natura 2000 niet geschikt zijn om het bedrijf te continueren. Als bedrijven toch gebruik willen maken van een verplaatsingsregeling hebben we daar geen bezwaar tegen. Belangrijk daarbij is, dat ook de inplaatsing gefaciliteerd wordt. Dat kan door hulp bij het verkrijgen van een nieuwe locatie, bijvoorbeeld via een publiek-private makelaarsfunctie, en het verkrijgen van de benodigde vergunningen. De praktijk leert helaas dat het afbreukrisico in dergelijke trajecten groot is.

Interimmers en positief geweigerden

Naast PAS melders zijn er nog veel andere bedrijven die te goeder trouw gehandeld hebben maar niet in het bezit zijn van de juiste natuurtoestemming. Dat geldt niet alleen voor veehouderijbedrijven maar ook talloze andere bedrijven. Daar is geen programma voor ontwikkeld. De samenhangende aanpak die het kabinet deze zomer gaat presenteren moet ook voor deze bedrijven een oplossing bieden.